

## **CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO (1950-2010)**

*Jorge Gallegos Contreras<sup>1</sup>*

México como un país con una fuerte tendencia a la urbanización de sus asentamientos humanos durante los últimos 60 años, ha tenido que acceder a la “modernización” sin haber logrado los mínimos de bienestar para grandes sectores de la población y con una significativa depredación de los recursos naturales, aunado a la fuerte derrama de contaminantes en tierra, agua y aire, en el que algunas culturas indígenas han podido sobrevivir y mantener sus costumbres ante el embate de la cultura occidental que no cesa de mellarlas, no sin haber sufrido despojos de sus tierras para usos de todo tipo.

Este proceso de urbanización, caracterizado por el crecimiento vegetativo o natural constante en lo general y una fuerte migración del campo a las ciudades, ha tenido una tendencia muy acelerada al grado que de la relación 72% rural-28% urbano que tenía en 1950, se ha revertido radicalmente en un plazo de 55 años a una relación de 30% rural-70% urbano, (INEGI; censos) pero además con una irracionalidad en su distribución territorial, toda vez que en principio de una dispersión de asentamientos rurales y una concentración en las ciudades, sus dimensiones e impacto en la estructura económica muestran una distorsión en el sistema urbano nacional en el que las ciudades medias han tenido un importante crecimiento, de tal manera que para el año 2030 se tendrán alrededor de 20 con más de un millón de habitantes, cuando se proyecta que la población total será de 121 millones de habitantes. (ONU, SEDESOL, 2011: 14-20).

---

<sup>1</sup> Profesor-Investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e investigación de la ESIA del Instituto Politécnico Nacional, dentro del área disciplinaria de planeación territorial de la maestría en Ingeniería Civil.

La acelerada dinámica poblacional y urbana de México ha sido de tal magnitud que en el siglo XX pasó de una población total de 13.61 millones a 97.5 millones de habitantes, (INEGI, Censos) lo cual significa un múltiplo de siete, y en cuanto a las ciudades ha sido de más de diez al pasar de 33 en 1900 a 350 en el año 2000, cuya población urbana ascendió en todo el periodo de 1.437 millones a 65.653 millones, (Garza, 2003: 30-33), todo lo cual corresponde a una grado de urbanización de 10.6 a 67.6 respectivamente; pero todas estas variables han tenido una mayor aceleración en los últimas cinco décadas. (Ver tabla 1).

La tasa de urbanización ha tenido dos tendencias: la primera que va de 1910 a 1970 con un aumento constante, cuyos valores más altos por encima del 3% se observan en las décadas de los 50's y 60's, y con la excepción en la década de los 30's cuando tuvo una disminución, probablemente por los estragos que dejó el movimiento revolucionario; la segunda, comprendida en el periodo 1960 al 2000, ha sido a la baja, hasta llegar a 0.6% en la última década del siglo pasado, y en los últimos cinco años siguió disminuyendo pero muy poco al pasar de 0.6 a 0.5, lo cual no significa que el proceso de urbanización se haya detenido; el valor bajo es un valor relativo, obtenido por su base de comparación inicial de su grado de urbanización anterior de 67.3, pero el incremento de la población urbana se incrementó en términos absolutos en este periodo 5'856,000 habitantes.(Garza, 2003: 30-33).

### **Crecimiento poblacional y dinámica urbana en México de 1900 a 2010**

Tabla No 1

<b>Año*</b>	<b>Población total (miles de hab.)</b>	<b>Población urbana** (miles de hab.)</b>	<b>No de ciudades</b>	<b>Grado de*** urbanización</b>	<b>Tasa de**** Urbanización</b>	<b>Tasas de crecimiento medio anual</b>	<b>-</b>
1900	13 607	1 437	33	10.6	-----	---	
1910	15 160	1 783	36	11.8	1.1	1.08	
1921	14 335	2 100	39	14.6	2.0	-0.51	
1930	16 553	2 892	45	17.5	2.1	1.61	
1940	19 649	3 982	55	20.0	1.3	1.72	
1950	25 779	7 209	84	28.0	3.3	2.75	
1960	34 923	13 513	124	38.7	3.2	3.10- 3.08#	
1970	48 225	22 730	174	47.1	2.0	3.27	
1980	66 847	36 732	227	55.0	1.5	3.32	

1990	81 250	51 491	304	63.4	1.5	1.97
1995	91 158	59 961	343	65.8	0.7	2.32
2000	97 483	65 653	350	67.3	0.6- 0.45#	1.35 1,83##
2005	103 262	71 499	367	69.2	0.5- 0.56#	1.15
2010	112 336	86 287		76.8	2.1#	1.70 1.43##

Fuente: Garza Gustavo, 2003: 30-33)

\* La tasa de 1910 se refiere al decenio 1900-1910 y así sucesivamente.

\*\* La población urbana se considera para poblaciones con 15 mil y más habitantes.

\*\*\* El grado de urbanización es el porcentaje de la población urbana respecto a la total.

\*\*\*\* La tasa de urbanización es el incremento medio anual del grado de urbanización.

# Tasas calculadas por el autor.

Todos estos datos reflejan la tendencia general del desarrollo urbano en el país, caracterizado por la concentración-dispersión, toda vez que, existen muchos asentamientos humanos donde albergan pocos habitantes, en algunos casos hasta una sola familia, debido a la costumbre y de estar cerca de sus cultivos. Esto lo podemos observar con algunas experiencias que se han presentado cuando se tratan de agrupar a comunidades campesinas en proyectos de vivienda, mismas que dejan como bodegas o como segunda casa.

En suma, el patrón de poblamiento en México ha sido de claros contrastes y de gran magnitud, de tal forma que en el año 2010 del total de las localidades del país, que asciende a la cifra de 192,247, las rurales de menos de 2,500 habitantes son 188,596, mismas que son habitadas por 26'049,769 de habitantes, y de éstas las menores a 250 habitantes, resultan ser 159,821 localidades con una población total de 5'743,850. (INEGI, 2010).<sup>2</sup>

Respecto a la concentración urbana, habrá que observar la diferenciación en su tamaño para conocer el grado de concentración, así como la conformación del sistema urbano nacional, en el que está integrada por ciudades de diferentes dimensiones, tanto en su extensión como en su número de habitantes, por lo que conviene mostrar su composición a partir de la clasificación

<sup>2</sup> Olmedo en su libro la obra #el poder comunitario en Tlaxcala, habla de más de 170, 000 comunidades en el país.

propuesta por Luis Unikel y Gustavo Garza.<sup>3</sup> (Ver tabla No. 2) ); no obstante, más que al creciente tamaño demográfico espacial de las ciudades, la conflictiva urbana en México remite a graves insuficiencias de la planeación, frente a procesos urbanos cada vez más complejos, y sobre todo a la consolidación de un espacio cada vez más polarizado, Las demandas y los conflictos sociales se inscriben dentro de un proceso de urbanización diferenciada y a veces incluso contradictorio: urbanización periférica, densificación de amplias áreas ya urbanizadas, cambios en los usos del suelo y la refuncionalización de la estructura urbana, entre otras.” (Vázquez, Sánchez y Hernández)<sup>4</sup>

**Crecimiento poblacional y dinámica urbana en México de 1900 a 2005**  
 (Por tamaño de ciudades)

Tabla No. 2

AÑOS	Tamaño de Ciudades	Población urbana (miles)	% de población urbana	No. de ciudades	
1900	Ciudades pequeñas	712	49.4	27	
	Ciudades medianas	726	50.6	6	
	Ciudades grandes	----	-----	-----	
1910	Ciudades pequeñas	830	46.6	29	
	Ciudades medianas	953	53.4	7	
	Ciudades grandes	-----	-----	-----	
1921	Ciudades pequeñas	761	36.3	29	
	Ciudades medianas	677	32.2	9	
	Ciudades grandes	662	31.5	1	---
1930	Ciudades pequeñas	839	29.0	33	
	Ciudades medianas	1 004	34.7	11	

<sup>3</sup> Esta clasificación fue propuesta desde 1972, la cual se encuentra en su texto el desarrollo urbano en México. Colegio de México, 1972.

<sup>4</sup> Tomado de Montalvo Vargas Ramos y Carmona Díaz José Concepción Eucario. La Producción de Vivienda de interés social en la zona conurbada Apizaco-Yauquemecan.

	Ciudades grandes	1 049	36.3	---	1
1940	Ciudades pequeñas	998	25.4	41	
	Ciudades medianas	1 370	34.9	13	
	Ciudades grandes	1 560	39.7	----	1
1950	Ciudades pequeñas	1 062	22.3	61	
	Ciudades medianas	2 735	37.9	22	
	Ciudades grandes	2 872	39.8	----	1
1960	Ciudades pequeñas	2 174	16.1	83	
	Ciudades medianas	4 782	35.4	37	
	Ciudades grandes	6 557	48.5	2	1
1970	Ciudades pequeñas	2 863	12.6	115	
	Ciudades medianas	7 892	34.8	55	
	Ciudades grandes	11 975	52.7	1	3
1980	Ciudades pequeñas	3 887	10.6	151	
	Ciudades medianas	11 908	32.4	68	
	Ciudades grandes	20 937	57.0	4	4
1990	Ciudades pequeñas	5 151	10.9	204	
	Ciudades medianas	13 790	26.8	81	
	Ciudades grandes	32 550	63.2	15	4
1995	Ciudades pequeñas	5 858	9.8	23.3	
	Ciudades medianas	10 938	23.6	86	
	Ciudades grandes	40 132	66.9	17	7
2000	Ciudades pequeñas	6 015	9.2	234	
	Ciudades medianas	14 074	21.4	88	
	Ciudades grandes	45 564	69.4	19	9

2005	Ciudades pequeñas	6 280	8.8	244	
	Ciudades medianas	14 245	19.9	94	
	Ciudades grandes	50 974	69.4	22	9

**Fuente: Garza Gustavo, 2003: 30-33, hasta el año 2000. Datos del año 2005, del autor.**

\* La división en la tabla es para diferenciar las ciudades mayores a un millón de habitantes, por lo que las que aparecen en la parte izquierda de la fila corresponden a las ciudades de 500,000 a 999,999. El rango de las ciudades pequeñas es de 14,999 a 49,999 y las medianas de 50,000 a 499,999 habitantes.

Lo anterior es indudablemente la muestra del acelerado proceso de urbanización que se ha tenido en México en la época moderna (1940-2010), en la que destaca la ascendente concentración en las urbes, en lo general, con sus diferencias entre las pequeñas, medianas grandes ciudades, de lo cual podemos destacar lo siguiente:

- En el periodo (1900-2005) se tuvo un incremento de 336 ciudades al pasar de 33 a 369, lo cual significa una tasa media por década del 24.5%, pero el periodo más álgido fue de 1960 a 1990 de 84 a 227, con el 39%, con una variación de población urbana de 37.98 millones de habitantes.
- Mientras en el año 1900, el porcentaje de población en las pequeñas ciudades fue del 5.2% de la población total, en el año 2005 llegó al 6.1%, lo que muestra que teniendo un grado de urbanización bajo o alto en el país su componente ha sido casi el mismo.
- Asimismo, las ciudades pequeñas tuvieron un impresionante crecimiento de 22 a 204 en sólo 30 años (de 1960 a 1990), llegando a 244 en 2005, lo cual es una expresión de una cierta dispersión, dado que albergan sólo el 6.1% de la población total.
- En todo el periodo de análisis (1900-2005), las ciudades medias tuvieron una participación del 5.34% al 13.8% de la población; y en las grandes de no existir ninguna (la primera, la ciudad de México, surge en 1921) llega a 31 con el 49.4%, aunque en sólo tres ciudades alberga 27.6 millones, o sea el 22.5%.
- Teniendo a la ciudad de México como la única ciudad grande desde 1921, rebasa el millón de habitantes en 1930, y fue en 1960, o sea 30 años después, cuando se integran

a la red urbana del país otras dos ciudades con más de medio millón, pero menores al millón: Guadalajara y Monterrey.

- Respecto de las grandes ciudades, es muy significativo su incremento de 4 a 15 de 1980 a 1990, y en los siguientes quince años (2005) sumaron 31; sin embargo, más que importar su número -aunque no es nada despreciable brindar los servicios públicos a éstas-, lo trascendental es su población que alberga 50.98 millones; o sea, el 49.4%, del total, lo que sumado al 19.9% de las ciudades pequeñas y medianas, representa el 69.2%
- Dentro de las grandes ciudades, resulta significativo el aumento de las que están por debajo del millón y mayores a 500,000 habitantes, ya que pasaron de 4 a 15, en sólo cinco años (1990-1995), lo cual es una muestra contundente de la dinámica urbana en ese periodo, no sin detenerse significativamente en los siguientes años.
- Lo anterior también se corrobora con el incremento de las grandes ciudades que rebasan el millón de personas en el periodo 1995-2005 que pasaron de 4 a 9, y cuando se integraron a este selecto grupo, además de las tres grandes, las ciudades de Puebla, Tijuana, Ciudad Juárez, León, Toluca y Torreón. Puebla muy cercana a la ciudad de Tlaxcala, fue la 4a que se rebasó el millón en los 80's y desde entonces se ha fortalecido su vínculo económico con Tlaxcala.
- Por último, la marcada diferencia en magnitud entre la principal ciudad del país, Ciudad de México, y la que le sigue en tamaño, Guadalajara, cuya relación es de cuatro veces, demuestra el fenómeno, conceptualizada por Castells, de la macrocefalia urbana, que es una máxima expresión del desequilibrio territorial en el país con todos sus efectos negativos que conlleva.

El proceso de concentración de la población en las ciudades en todo el largo proceso de urbanización en el siglo pasado se puede dividir en tres fases, la primera marcada por una

“Urbanización Lenta y de Predominio Rural” de 1900 a 1940; la segunda caracterizada por una “Urbanización Acelerada y Preeminente” de 1940 a 1980, y la tercera acotada por una Urbanización Moderada y Diversificada” de 1980 a 2011 (ONU-Hábitat-SEDESOL, 2011:17); o visto desde otra separación temporal en dos fases; la que llega hasta 1960 con un crecimiento moderado y con una sociedad mayoritariamente rural, y de 1960 a la actualidad, con una fuerte explosión demográfica y enorme crecimiento de las ciudades, ya en el primer periodo la población urbana pasó de 13.5 millones a 71.5 millones; es decir, un incremento total de 58 millones de habitantes, a quienes en cuatro y media décadas se les debió haber suministrado la infraestructura, el equipamiento urbano, los servicios públicos para una vida digna, lo que ha sido imposible de lograr, observando graves rezagos en prácticamente todas las ciudades del país, debido a la escases de recursos en los ayuntamientos municipales, responsables del suministro de estos servicios.

De la misma manera, la vivienda es el otro bien necesario, que ha tenido que atender la federación y los estados a través de sus institutos de vivienda, ya sea mediante financiamientos blandos para los trabajadores del sector formal que tienen acceso a estos créditos, o a través de la regularización de los terrenos para aquellos grupos sociales que se vieron en la necesidad de invadirlos; aunque el desorden urbano que priva en la mayoría de los centros de población es por la falta de planeación urbana, también facultad de los municipios, derivada por la inevitable permisividad en la ocupación ilegal de predios y por el abuso de las empresas inmobiliarias que, en aras de la máxima ganancia, realizan sus desarrollos de vivienda y comerciales en zonas inadecuadas violando las normas sobre uso del suelo y densidades de construcción.

Lo anterior responde al proyecto capitalista modernizador, en el que mediante una mezcla de intervención estatal y el impulso a la iniciativa privada, en la que su acción se orienta a las

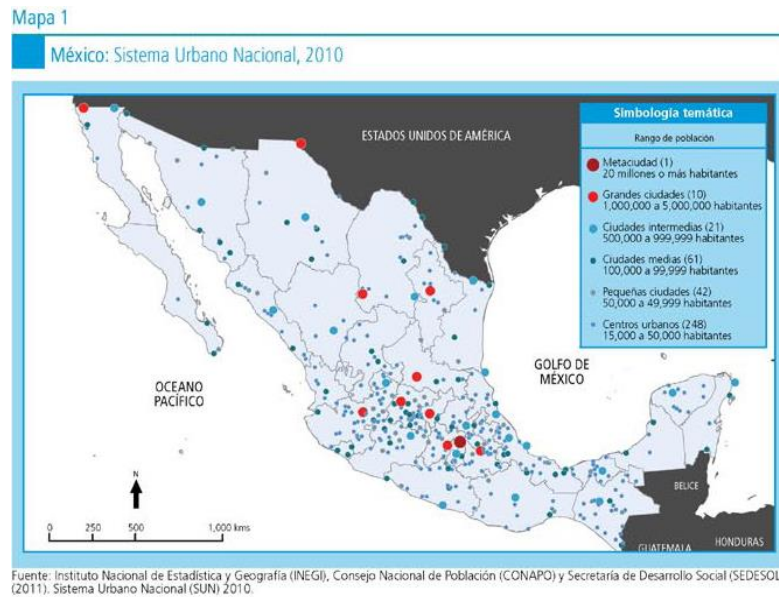


mayores ganancias, y las que se presentan en aquellos territorios donde se reúnen las condiciones para ello; es decir, donde el empresario dispone de la materia prima, la infraestructura para la instalación de su empresa, la mano de obra disponible, calificada o no, y del mercado, lo cual constituye el factor determinante de la concentración en las ciudades, que son donde se reúnen estas condiciones.

Este fenómeno, denominado economía de escalas o economías de aglomeración, es la manifestación de las ventajas comparativas territoriales, ya que éstas no sólo “tienen que ver con las ventajas físicas desde el punto de vista de los recursos naturales, sino también desde el punto de vista de las relaciones sociales y económicas que se establecen entre los agentes y los actores económicos y el capital en las economías de aglomeración, que permiten a las empresas crear el sinergismo que revierte beneficios individuales. (.....); es decir, un espacio es más productivo que otro y esta productividad tiende a concentrarse aún más en los más favorables lugares en el sistema territorial, de allí la concentración y la superconcentración productiva con los consecuentes desequilibrios territoriales que ello acarrea.” (Cortez Yacila, 2004: 59-60).

La hiperconcentración poblacional ha conllevado a otra de tipo económico, pues la “Megalópolis de la ciudad de México, que integra a la Zona Metropolitana del Valle de México y seis zonas metropolitanas, aporta cerca del 42% del Producto Interno Bruto y la habita el 30% de la población. El resto de los habitantes reside en otras zonas metropolitanas (26%), en ciudades (16%) y en localidades de menos de 15,000 habitantes (28%), (ONU-SEDESOL, 2011: X), y todo esto en una fracción del 0.6% de todo el territorio nacional (Ibídem, 10), lo cual es una muestra clara de la ausencia de políticas públicas en el despegue del desarrollo industrial capitalista del país, o de sus fallida aplicación cuando se impulsaron desde las décadas de los 70’s, observando en la actualidad el enorme contraste por el desequilibrio poblacional y

económico y las disparidades regionales en todo el territorio nacional, manifestado claramente en el sistema urbano nacional. (Ver Mapa 1).



Estos desequilibrios territoriales tienen una expresión superlativa en los países atrasados, y en los países de la comunidad latinoamericana se suma la característica de una enorme desproporción en sus sistemas urbanos, en los que la mayor ciudad, normalmente la capital del país, tienen una magnitud muy superior al resto de sus ciudades. Esta megaconcentración de población y actividades económicas en una ciudad, denominado como macrocefalia urbana, (Castells, 1982: 66)<sup>5</sup>-, como el caso de México, es una muestra clara de su manifestación al tener una ciudad central con más de 22 millones de habitantes y un sistema de ciudades que por su tamaño guardan gran desproporción con ésta (Guadalajara: 4.8 millones, Monterrey: 3.9 millones y Puebla 1.7 millones, (INEGI, 2010).

Ciertamente, esta dinámica capitalista de crecimiento concentrador ha llevado efectos negativos de hondo impacto natural y social, dado que además de la depredación de los recursos

<sup>5</sup> "Efectivamente, con excepción de Colombia, y en cierta medida Brasil y Ecuador, las sociedades latinoamericanas se caracterizan por un sistema urbano macrocefálico, enteramente dominado por la principal aglomeración." Castells; Manuel. La cuestión urbana. Editorial siglo XXI, España, 8ª edición en español, 1982)

naturales por la construcción de las monumentales obras de ingeniería para generar las condiciones de habitabilidad en las ciudades para el desarrollo económico de las regiones y la conectividad entre éstas, en los centros de población y los estados, tanto en el campo como en las ciudades, las desigualdades entre los distintos sectores de la población no se aminoran y en algunos casos hasta se incrementan. Si bien es una realidad que la ciudad ofrece algunas opciones para mejorar los ingresos de la población inmigrante del campo, desafortunadamente “el desarrollo social es palpable, pero heterogéneo; las costumbres permanecen, pero otras se extinguen, la calidad de vida es superior respecto al ámbito rural, pero cohabitan grandes desigualdades en su interior; la Metropolización es símbolo de modernidad, pero también de rezagos sociales.” (Garrocho y Sobrino; 1995: 12).

El fenómeno de la urbanización a nivel mundial en el que en la mayor parte del planeta ha sido bajo el modo de producción capitalista no ha sido con signos claros de racionalidad, en el que los beneficios indudables que conllevan las aglomeraciones por la disponibilidad de los satisfactores esenciales lleguen a todos sus habitantes; es decir; “muchos son los factores que caracterizan la fase neoliberal del capitalismo; sin embargo, uno parece ser el distintivo: la pobreza urbana. Se trata de un mal que recorre el mundo entero y que afecta en forma alarmante a quienes habitan en las ciudades. Hoy, al final del siglo XX, la pobreza urbana se identifica como el problema social más importante. A nivel mundial la tasa de pobreza en las zonas urbanas alcanza el 60%, lo que se traduce en que más de una tercera parte de la población urbana ocupe viviendas deficientes y el 40% carezca de acceso al agua potable y a condiciones adecuadas de saneamiento.” (López Paniagua, 2004: 13). No obstante, esa tasa promedio del 60% se incrementa en forma alarmante en los países pobres, como en países de Asia, África y América Latina.

Uno de los principales factores de estas desigualdades en el ámbito urbano obedecen definitivamente, por un lado, a las propias limitaciones del modelo económico capitalista adoptado, que por su forma de operar en nuestro país, como lo anotamos *supra*, es de tipo salvaje y no hay una racionalidad para aprovechar los beneficios que reditúa el mercado, y, por otro, a los abundantes requerimientos de obras de infraestructura y equipamiento en las ciudades, cuyas tasas de crecimiento en México han sido de más del 10% anual<sup>6</sup>, lo cual para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes en un plazo corto, o incluso a mediano, no es nada fácil, incluso para países de alto crecimiento económico. Para los países pobres, se vuelve un nudo difícil de desatar porque el acceso a los recursos económicos por parte del estado provienen de los impuestos, empero, son muy raquíuticos debido al escaso ingreso de cuantiosas familias inmigrantes de las ciudades.

Este fenómeno denominado *hiperurbanización*<sup>7</sup> que caracteriza al crecimiento de las ciudades sin sus correspondientes servicios públicos en gran parte de su extensión, “es considerada como un obstáculo al desarrollo en la medida en que inmoviliza recursos e inversiones improductivas encaminadas a organizar y proveer los servicios necesarios a concentraciones humanas no estructuradas en función de una tarea productiva” (Castells, 1982: 52). O sea, según este autor, el destino de gran parte de los recursos que serían para mejorar las condiciones de las ciudades en beneficio directo para la inversión productiva, deben destinarse para aminorar los males de las colonias y barrios periféricos.

---

<sup>6</sup> En los municipios que han alcanzado a unirse a la ZMCM como Netzahualcóyotl y Ecatepec en los 70's y 80's y más adelante en Cuautitlán, Chalco y otros se han observado tasas del 12% anual. En la actualidad, las zonas metropolitanas siguen creciendo a altas tasas, como Cancún, que en la última década creció con tasas del 12% anual.

<sup>7</sup> La Hiperurbanización intenta expresar la idea de que el nivel de urbanización supera el que podría expresarse normalmente, dado el nivel de urbanización; y se manifiesta por no haber un crecimiento poblacional a la par del desarrollo industrial. La correlación entre urbanización e industrialización no es lineal. (Castells, 1982: 52)

La hiperurbanización está estrechamente ligada a la irregularidad en la tenencia de la tierra, dado que justamente una de sus premisas es la ocupación de terrenos en zonas periféricas de crecimiento de la ciudad por parte de los inmigrantes o desplazados del interior de ésta que no pueden adquirir una vivienda en el mercado formal. Esto obedece a que “en países del Tercer Mundo, una mayoría de la población más pobre produce su vivienda al margen del sector inmobiliario moderno y de las políticas habitacionales de los gobiernos, en los llamados asentamientos irregulares urbanos.” (Schteingart y Solís, 1994: 2). Esta expresión de informalidad espacial urbana, que ha sido una de las formas de acceder al suelo para la vivienda de un gran sector social, debe pasar por un largo proceso para su regularización jurídica, toda vez que “surge de la noción de que las prácticas de ilegalidad urbana obedecen fundamentalmente a una situación de pobreza inicial que impide a la población, particularmente a los migrantes de más bajos ingresos, acceder a las viviendas que producen los promotores capitalistas.” (Jaramillo, 2012; 58-59).

Los asentamientos irregulares son una de las principales causas de la expansión urbana, pero “la informalidad provoca unos costos muy elevados para sus residentes, como una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos.” (Fernández: 2011: 2)

En México este fenómeno se ha expresado masivamente en México pues “a través de algunas estimaciones muy aproximadas se ha calculado que alrededor del 50% de la vivienda urbana en México se ha dado en este tipo de urbanizaciones” (Schteingart y Solís, 1994: 66), y esto ha sido posible por la intervención de otros actores políticos, cuya acción facilita la ocupación de terrenos de propiedad pública, privada y social, aunque por diversos factores se ha concentrado en esta última; es decir, “se ha dado en terrenos ejidales y comunales, mediante ventas ilegales, toleradas y protegidas por este enclave corporativo que protege un gran negocio y un

desorden en la ocupación territorial, y que impide la aplicación de los planes de desarrollo.” (Azuela, Antonio, 1990: 46)<sup>8</sup>. “Algunos autores (Duhau, 1991) han planteado que este proceso de urbanización popular irregular ha sido parte de una política expresa del Estado que, en vez de buscar los mecanismos para ofrecer suelo barato a los sectores populares, ha intervenido posteriormente regularizando el suelo que ya se ha incorporado de manera ilegal. Desde esta perspectiva los ejidos habrían actuado todo este tiempo como la reserva del suelo para la urbanización popular.” (Villavicencio, 1994: 198).

Esta forma de enfrentar las carencias sociales en materia de suelo y vivienda ha sido una constante que tiene sus antecedentes desde 1973 cuando se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), coadyuvando o incluso desplazando en años posteriores a la secretaría del ramo encargada y se acentúa en el sexenio de Salinas de Gortari, al grado de que “la regularización se convierte en elemento fundamental de las políticas sociales optimando (SIC) los procedimientos y logrando cifras sin precedente en la materia. Se expropiaron entre 1989 y 1992, casi 34 mil ha, y se entrega más de un millón de títulos. Mientras, en el caso de las reservas territoriales la SEDUE realizó expropiaciones por únicamente 7900 ha.” (González y Vargas, 2000: 62)<sup>9</sup> Uno de los problemas que se han observado, al menos en el Estado de México con el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) es que de sus expropiaciones realizadas “con el fin de promover viviendas de interés social son luego vendidos a promotores privados que realizan operaciones especulativas, no precisamente para las familias más necesitadas, sino para aquellas capaces de pagar los altos precios de las viviendas producidas. (Schteingart, 2001: 43)

---

<sup>8</sup> Tomado de I Asamblea de Representantes del D.F. Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México. Tomo No. 1: Expansión de la Mancha Urbana., 1ª edic. 1990.

<sup>9</sup> González García del Alba Ligia y Vargas Muñoz Rafael. “El sector público como elemento regulador del mercado del suelo urbano.” Tomado de Iracheta y Smolka, 2000.

Los programas de regularización han podido resolver sólo parte del problema, ya que no necesariamente estos van de la mano en la mayoría de los casos de programas de dotación de los servicios públicos, por lo que explica el alto grado de marginalidad<sup>10</sup>, de sus habitantes, quienes en su lucha por acceder a los beneficios de estas aglomeraciones se ven obligados a organizarse y, en muchos casos, son estos grupos de colonos la base para la lucha política por parte de partidos políticos u organismos de lucha social más radicales que exigen cambios a la estructura económica.

Estos grupos sociales organizados, llamados movimientos sociales urbanos, han surgido desde la década de los setentas del siglo pasado para reclamar la regularización de los predios y la provisión de servicios públicos; no obstante, “las brechas regionales de la marginación se ampliaron en la década de los noventa, debido a que el mayor desarrollo social tendió a concentrarse en las entidades más avanzadas (Distrito Federal, Baja California y Nuevo León); a su vez las entidades federativas más rezagadas avanzaron lentamente, destacando dos estados (Guerrero y Campeche) que la ampliaron.” (Juárez, Neri, 2006: 280)

Otro de los graves problemas es la ubicación de asentamientos precarios en zonas de riesgo, pues “se ha calculado que 90 mil hogares al año se establecen en zonas no aptas para vivienda” (ONU Habitat-SEDESOL, 2011; 7); no obstante, las necesidades, las exigencias y la mala actuación de funcionarios ha propiciado la legalización de sus terrenos, con lo cual “se incurre en una profunda contradicción, ya que al regularizar predios localizados en sitios inadecuados y que son producto de diversas faltas administrativas e incluso delitos, se ha

---

<sup>10</sup> Se concibe a la marginalidad como a la carencia de los servicios públicos que se ofrecen en la ciudad para una vida digna, como la disponibilidad de agua potable, red sanitaria, electricidad y vialidades, principalmente.

legalizado lo que nunca debió ser legal y se ha institucionalizado un camino para acceder a un pedazo de suelo al margen de la ley” (Iracheta, 2000: 18)<sup>11</sup>.

Los Estados de la comunidad latinoamericana han tenido que reconocer el derecho a la población para regularizar sus terrenos, ya que forma parte de un derecho humano fundamental de esos grupos sociales menesterosos, impedidos de acceder a una vivienda en el mercado formal, y por esto mismo se han tenido que implementar mecanismos para la regularización de la tenencia de la tierra, “al grado que para los pobres de la ciudad, es éste el proceso normal de acceso al suelo habitacional.” (Iracheta, 2000: 18).

Lo correspondiente a la regularización de predios en sitios inadecuados, no debe considerarse como normal, porque si ha sido un hecho permitido por las autoridades responsables, con base en el bien de la propia población debe impedirse por los grandes riesgos que representa, pero dando otras opciones, tal y como fue en nuestra experiencia como funcionario público en la regularización de colonias en Acapulco, Gro. En su momento la gente lo entiende y acepta, y más aun con el paso del tiempo, lo agradecerá cuando observe los daños que pudo haber tenido ante una tragedia.

Ante todo este perfil urbano-rural que se ha desenvuelto a lo largo de más de un siglo, y sobre todo a partir de su proceso de industrialización a partir de 1940, el Estado mexicano no ha sido ajeno a su responsabilidad para enfrentar la enorme polarización, producto de la dinámica capitalista de concentración y, como se observó anteriormente, con el marco jurídico contenido en la propia constitución política y en las leyes secundarias, por lo que en el periodo 1940-1970, se aplicaron una serie de acciones, que Garza denomina “políticas de impacto territorial

---

<sup>11</sup> Cita de Iracheta, Alfonso, en el prólogo de Rébora, Alberto. ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Editorial Porrúa, (PUEC) UNAM; Colegio Mexiquense, y GDF, 2000.



aislado”, con objeto de estimular la industrialización y el desarrollo agropecuario, -en las que por cierto se tuvo un crecimiento económico vertiginoso que se ha llegado a calificar como el milagro económico mexicano-, y dentro las que incidieron significativamente en la organización territorial de la población son las siguientes: las Leyes Estatales de Exención Fiscal para la Industria, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, Nacional Financiera, el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (Fogain), Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales (fidein), Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin) y el Programa Nacional Fronterizo. (Garza, 2003: 49-54).

Al hacer un vínculo entre estos programas, fideicomisos y comisiones con el comportamiento de la distribución de la población en todo el espacio geográfico nacional y el surgimiento o crecimiento de las ciudades, en este periodo de 1940 a 1970 la población crece de 19.6 millones a 48,2 millones de habitantes y, sobre todo, en lo concerniente a la población urbana que pasas de 3.98 millones a 22.7 millones, además que se pasa de 55 a 174 ciudades (INEGI, Censos 1940,1970) podemos afirmar que todo el esfuerzo de los gobiernos realmente no surtieron un efecto de crecimiento racional y, por el contrario al acelerar el proceso de urbanización y metropolización, "salvo algunas excepciones, durante esta fase no existen propiamente políticas públicas de desarrollo regional, sino políticas en las regiones con impactos aislados y efímeros. Por ello, de acuerdo con la naturaleza de las distintas experiencias que se registran en la segunda mitad del siglo XX, las políticas de corte territorial, sean regionales o urbanas en México, tuvieron un sentido más explícito hasta la década de los setenta." (Gasca, 2009: 59-61).

Justamente, lo anterior obedece a que una vez que se tuvo el retraso de las actividades agrícolas con una consecuente migración campo-ciudad, que se venía observando desde los cincuentas, la estructuración de un sistema urbano desequilibrado, se tuvo un ostensible

cambio en las políticas públicas, pero ahora centradas en la desconcentración de las actividades económicas de las urbes con una enorme influencia regional y una descentralización administrativa a fin de contrarrestar el desequilibrio territorial. Desde que nuestro país tuvo un fuerte impulso al desarrollo capitalista eminentemente concentrador por los beneficios que le reditúa, “hacia la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron varios factores que requerían una reconsideración de las ventajas de la centralización; es probable que el más importante de ellos fuese el crecimiento demográfico sobre la economía. El crecimiento sin precedentes de las ciudades más grandes no sólo produjo costos mayores y más dificultades administrativas, sino también los problemas urbanos más comunes (la declinación del nivel de vida el desempleo, la vivienda insuficiente, los servicios públicos inadecuados, etc.).” (Rodríguez, 1999: 31). No obstante, la dinámica concentradora no paró y el fenómeno fue atendido nuevamente hasta después de la explosión demográfico a partir de los sesentas.

En realidad “la descentralización es un proceso reciente en el lenguaje y en las prácticas de la administración pública en México. Comenzó a plantearse en los años setenta y no se convirtió en interés nacional sino hasta ya bien entrados los ochenta.” (Merino, 1995: 2007), y “los esfuerzos más sistemáticos y formales de un impulso descentralizador se dan en el periodo 1982-1988 partir de la reforma constitucional al artículo 115, que intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos.” (Cabrera, 1995: 65)<sup>12</sup>

Desde la década de los setentas, después de decretada la Ley General de Asentamiento Humanos, se acentuaron los propósitos de reorientar el desarrollo urbano y regional en el país, pero fue hasta 1985 cuando a raíz del terremoto que asoló a la ciudad de México, el presidente

---

<sup>12</sup> Tomado de Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 51, Instituto Nacional de administración Pública (INAP), México, 1995.

de la Madrid puso en práctica programas concretos de descentralización.<sup>13</sup> No obstante, había otros propósitos, ya que “el llamado a la descentralización se incrementó en 1982 debido a los argumentos respecto a las dificultades para suministrar agua potable en las grandes urbes, la sobreexplotación de los mantos acuíferos, la carga financiera que la concentración impone al la economía nacional, la reproducción de la criminalidad y el temor que otros sismos igual que la de 1985 destruyan el aparato industrial de México.” (Cortez, 2006: 17)

Dentro de sus planteamientos políticos al respecto, Miguel de la Madrid expresó que con objeto de lograr la descentralización se proponía “transferir los sectores de salud y educación a los Estados, reformar el artículo 115 constitucional a fin de lograr el fortalecimiento de los municipios y realizar acciones a los Estados para detener el crecimiento de la ciudad de México. (De la Madrid, 1984: 30-31).<sup>14</sup> Efectivamente los efectos de esta reforma que le dan más atribuciones a los municipios no han redituado lo esperado, y más bien “como resultado de los procesos de descentralización a nivel nacional se observa una heterogeneidad de situaciones. En un extremo se encuentran municipios que han logrado ejercer sus competencias e incluso incrementar sus ingresos propios; y en el otro se encuentran municipios con rezagos institucionales y financieros que les impiden responder a las necesidades de la población.” (ONU-SEDESOL. 2011: 76).

El caso es que después de más de dos décadas de estas reformas, varios de los municipios que se encuentran en esta última circunstancia, han tenido que endeudarse en forma irracional, en el que también han ocurrido varios estados, como el caso emblemático, por ser el primero, del estado de Coahuila que en el sexenio de Humberto Moreira (2005-2011), amplió la deuda

---

<sup>13</sup> La descentralización es un concepto globalizador en el que se entiende como un proceso que tiende a reducir el exceso de concentración. Además, la descentralización puede ser de varios tipos: política, espacial, administrativa y la de mercado y la privatización; dentro de sus modos esta la desconcentración, la delegación y la devolución. Ver Rodríguez, Victoria. Op. Cit. pp. 38-44.

<sup>14</sup> Discurso de toma de posesión como presidente de México. Testimonio Político. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación social. México, 1984.

estatal a 34,000 millones. En suma, no obstante de haberse hecho la reforma al artículo 115 constitucional realizada en 1983, el centralismo sigue prevaleciendo en nuestro país y tiende a reproducirse en el interior de los municipios, en este caso en la cabecera municipal, relegando a las comunidades.” (Olmedo, 1995: 15)

Por otra parte, en el gobierno de De la Madrid se realizaron otros programas de descentralización como la delegación de facultades a los Estados en materia de educación, así como la reubicación de algunas oficinas públicas que poco o nada tenían que hacer, como la secretaría de la Reforma Agraria, que atendía a pobladores de todo el país, menos de la ciudad de México, o incluso algunas dependencias que no tendrían porque estar en ella. Dentro de una de las acciones que se impulsaron con cierto efecto fue la desconcentración espacial del Instituto de Geografía y Estadística e Informática (INEGI) a la ciudad de Aguascalientes, en la que se tuvo una inmigración de más de dos mil familias, a las que aunado a los apoyos para mudarse se les otorgaron créditos para vivienda.

Con base en una investigación que realizamos en 1989, respecto a la reubicación de la oficina central de INEGI, los resultados no fueron muy halagüeños, ya que más del 40% de los trabajadores beneficiados emigró de esta ciudad a México o a otras ciudades.<sup>15</sup> Tal vez por esto, “al término de la administración de De la Madrid, 62,000 empleados fueron reubicados, lo que representa 67% de la meta propuesta para 1988. (Rodríguez, 1999: 151); no obstante los magros logros de estas acciones concretas, se debe reconocer que “los esfuerzos más sistemáticos y formales de un impulso descentralizador se dan en el periodo 1982-1988 partir

---

<sup>15</sup> Proyecto de investigación del autor, realizado en el año de 1989, como tarea principal del ejercicio de un año sabático en el Instituto Politécnico Nacional.

de la reforma constitucional al artículo 115, que intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos.” (Cabrera, 1995: 65)<sup>16</sup>

El meollo de esta política descentralizadora es que habiendo sido una medida novedosa en la se invirtieron cuantioso recursos, fue de un periodo sexenal, con una relativa continuidad en el sexenio de Salinas de Gortari, pero bajo otras modalidades, como veremos más adelante, y sin resultados estructurales, toda vez que “en contra de la descentralización no sólo pesaban las inercias políticas de un régimen atrapado por la hegemonía indiscutible de un solo partido – inercias que se traducían a su vez en formas específicas de control y de disciplina partidista entre gobernadores y presidentes municipales-, sino muchos años de prácticas administrativas, dirigidas implantadas y evaluadas desde las oficinas del gobierno de la República. (Merino, 1995:169).

Hay otras causas de las fallidas entre las políticas públicas aplicadas por el gobierno con sus asesores y los diagnósticos y las propuestas de los investigadores había grandes distancias; en 1986, dado que mientras estaban ejecutándose los programas de descentralización por parte del gobierno federal, los especialistas no tenían claridad sobre las reales causas que habían originado esa hiperconcentración en la capital de la república, y una de sus apuestas en el tema consistió en la definición de los objetivos, toda vez que ante la estrepitosa realidad, en un seminario internacional que se realizó en la ciudad de México en ese mismo año sobre la descentralización industrial y el desarrollo regional, “se reconoció ampliamente lo poco que se conocía sobre éste y la necesidad urgente de realizar estudios empíricos riguroso para orientar las difíciles tareas por realzar. Según algunos, deben hacerse esfuerzos no para descentralizar industrias existentes, sino para evitar una concentración mayor.” (Aguilar, Barajas, 1993: 24)

---

<sup>16</sup> Tomado de Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 51, Instituto Nacional de administración Pública (INAP), México, 1995.

Lo anterior, nos revela la poca consistencia de las políticas públicas, derivado de la escasa vinculación que ha tenido el gobierno con la academia o con las asociaciones profesionales y de investigación. A la fecha, después de diez y ocho años de haberse creado la asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER) y de haber realizado diez y siete encuentros nacionales, dentro de los que en tres fueron de carácter internacional, con una participación de los más destacados estudiosos del desarrollo urbano-regional en México, y con más de tres mil ponencias presentadas, en la actualidad es una asociación ignorada por el gobierno y sin ninguna influencia en los medios de comunicación, aunque esto último es problema de ella misma.

Realmente, en la academia se habían estado discutiendo los problemas de atraso y desequilibrios territoriales en los países capitalistas, a partir de las teorías de desarrollo regional que surgieron desde principios del siglo XX por parte de algunos especialistas,— mayoritariamente economistas- quienes han formulado teorías de localización o de desarrollo regional para comprender el comportamiento de los procesos económicos con objeto de imprimir las acciones que puedan hacer un uso racional del territorio. “Las diferentes teorías del desarrollo regional pueden agruparse en dos grandes categorías.

En una primera categoría estarían aquellas teorías que consideran que los principales determinantes del desarrollo de una región son de naturaleza externa o exógena o que provienen desde fuera, las que sostienen que estos factores son de carácter interno o endógeno. (Salguero, 2006: 3)<sup>17</sup> Dentro de las primeras tenemos a la teoría de los procesos de desarrollo socioeconómico de Hermansen, de crecimiento desequilibrado de Hirshman y Fritz Volght y la teoría de causalidades acumulativas de Gunnar Myrdal; dentro de las de carácter

---

<sup>17</sup> Salguero Cubides, Jorge. Conferencia Estatutaria para posesionarse como Miembro de Número de la Sociedad Geográfica de Colombia. Bogota, 2006. [www.sogeocol.edu.co](http://www.sogeocol.edu.co).

endógeno: la teoría sobre uso del suelo de Von Thunen, de localización industrial de Alfred Weber, la teoría de los lugares centrales de Christaller, de base exportación de Nort Douglas; la teoría de polos de desarrollo de Francois Perroux, la teoría de las etapas de desarrollo de Rostow, la relativa a la estructura industrial regional y las teorías Input-Output Access “Insumo-producto-mercado de Richardson y, finalmente la teoría de acumulación flexible de Michael Piore y Charles Sabel.

Todas estas teorías responden directamente al modelo de producción capitalista, en el que la propiedad privada y la libertad de inversión en cualquier rama son la base de la economía; a diferencia de los países que optaron y aun mantienen su régimen socialista en el que por tener una economía centralmente planificada, la economía responde, al menos en teoría, a los lineamientos gubernamentales. Dentro de la visión marxista sobre estas disparidades territoriales, Marx y Engels en sus análisis sobre el desarrollo histórico de la sociedad, encuentra que con el surgimiento de las ciudades se manifiesta una contradicción con su entorno rural, al cual denomina como oposición campo-ciudad, para explicar las formas de exacción y de dominio de esta última con respecto al campo.

En otras palabras, el fenómeno de la oposición campo-ciudad es “la división más importante del trabajo material e intelectual en la separación entre la ciudad y el campo. La oposición entre la ciudad y el campo aparece con el tránsito de la barbarie a la civilización, de la organización tribal al estado, del provincialismo a la nación y persiste a lo largo de la historia de la civilización hasta llegar a nuestros días.” (Marx y Engels, 1979: 87) En sus reflexiones, estos autores afirman que esta contradicción se acentúa en el capitalismo y la forma de detenerla es mediante la intervención directa del Estado a partir de la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción.

Sin hacer a un lado los cuestionamientos marxistas de las contradicciones espaciales en los territorios de todo el planeta, que son parte intrínseca del propio desarrollo de la humanidad, pero que se acentúan en el capitalismo<sup>18</sup>, aunque con marcadas diferencias en función de la forma como se ha llevado este modelo económico, nuestra economía ha sido impactada entre acciones en las que se deja el libre juego del mercado y otras en las que los gobiernos han aplicado algunas políticas públicas, dentro las que sobresale algunas de carácter exógeno principalmente con la aplicación de la teoría de Perroux, al promover e incentivar polos de desarrollo en varios puntos del país, pero sin una adecuada planeación y sin llevarlas de una manera sistemática.

Dentro de las acciones del gobierno en este sentido, fueron el desarrollo de varios puertos marítimos y, de mayor empuje, la construcción de los parques industriales; sin embargo, su propósito de descentralización con objeto de detener la polarización en el país, derivado de las concentraciones que se producen por los beneficios de las economías de escala, y sus consecuentes desequilibrios regionales con altos costos sociales y ambientales, no se lograron totalmente, ya que en realidad de “una revisión de sobre la teoría y la práctica de los parques industriales muestra que estos desarrollos han sido medidas débiles para guiar la localización industrial y claramente insuficientes para fortalecer el desarrollo regional.” (Aguilar, Barajas, 1993: 37)

Asimismo, como un fuerte soporte para orientar las políticas públicas, que no está por demás decir no son obligatorias en forma estricta para los empresarios, quienes tienen la total libertad para hacer lo que más les favorezca para incrementar su capital, ha sido la creación de la banca de o desarrollo para las distintas ramas de la economía o para el financiamiento de obras

---

<sup>18</sup> No es el caso debatir sobre las formas espaciales que se adoptaron o siguen siendo parte constitutiva de los países que tomaron la vía socialista, pero hay evidencias claras que las contradicciones que habla Marx sí han sido menos agudas que en las naciones que siguieron el modo de producción capitalista.



públicas, como Banrural, Banobras, Fonatur y Nafinsa, entre las más importantes, pero que en la práctica, si bien se orientaron para detener el álgido crecimiento de las tres principales ciudades de México, en donde se veían atraídas las inversiones por los beneficios de las economías de escalas, en los hechos únicamente reprodujeron la tendencia urbanizadora de la capital del país, pues además el campo no fue la prioridad por la política industrial que se dirigía al modelo de sustitución de importaciones.

Todavía en la época priista, correspondiente a los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, habrían algunos programas de descentralización, empero, algunos impregnados de ciertas contradicciones como el programa Solidaridad de Salinas para combatir la pobreza en el país, ya que si bien sus cuantiosos recursos destinados durante los seis años de gobierno fueron canalizados directamente a los municipios, en los que se exigían al participación ciudadana (Comités de Solidaridad) como requisito para su asignación y ejecución, en la práctica, el manejo directo de la federación estaba acentuando el centralismo, pero además se incurrió en otro error garrafal ante la evidente falta de control eficiente de dichos recursos, pues la mayoría de los ayuntamientos carecían de administraciones modernas y normalmente el manejo de su presupuesto se daba sin reglas claras ni rendición de cuentas, y aunque en este programa debían comprobar el manejo correcto de los recursos al gobierno federal, al final ante la evidente ineficiencia y corrupción, todo se canalizó a la negociación política, ya que en ese tiempo aun predominaban abrumadoramente los gobiernos municipales del partido en el gobierno, el PRI. Una vez, acabado el programa, las aguas volvieron a su cauce y la descentralización quedó a un lado.

Un innegable logro de la descentralización en este mismo gobierno de Salinas fue el impulso de las maquiladoras, como parte de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio, sobre todo en estados de la frontera norte, del cual persiste el dinamismo de las ciudades como Tijuana

(5.7%), Ciudad Juárez (cuatro por ciento); Mexicali (seis por ciento, Matamoros (cinco por ciento, Nogales (4.3 %), Piedras Negras (3.7%), y la base económica de su expansión demográfica ha sido el crecimiento de la industria maquiladora que entre 1980 y 1990 aumentan sus plantas de 620 a 1,703 y los trabajadores de 119 a 446 mil (Garza, 2007:80); empero, el problema, fue que en las ciudades donde se instalaron no fueron a la par de un ordenamiento urbano racional, por lo que su efecto interno conllevó otros problemas de carácter interno.

En el ámbito territorial, en este mismo sexenio de Salinas se llevó a cabo una iniciativa tendiente a incentivar el crecimiento de las ciudades medias, denominado “Programa de las 100 Ciudades”, mediante el cual se asignaron cuantiosos recursos para su urbanización. Basado en un diagnóstico que mostraba la polarización del país, con muchísimas localidades dispersas y la enorme concentración en pocas ciudades, además, por los altos costos que se requieren para otorgar servicios tanto a unos como en otros, habría que detener o controlar el crecimiento de las grandes metrópolis, agrupar a las poblaciones aisladas y, por tanto impulsar el desarrollo de las ciudades medias. Este programa se amplió a 116 ciudades, empero, si bien tuvo un cierto efecto positivo, la mala administración de los recursos, finalmente fue muy ineficiente; además, con este impulso a las ciudades se afectó el financiamiento para los municipios rurales, dado que si el total de municipios del país “cuentan con aproximadamente el 5% del gasto público total, y de este monto los más grandes municipios urbanos concentran casi el 80% de estos recursos.” (Cabrera, 1995: 65).

En el gobierno de Zedillo (1994-2000), ya con una fuerte oposición en la arena política, por la fuerte crisis financiera de 1995, provocada por la quiebra de la banca nacional, en la que los banqueros salieron incólumes por el gran fraude con el rescate del FOBRAPOA, el gobierno se centró en salir de la debacle económica para recuperar su confianza, pero basado en la

continuación de la privatización de empresas públicas, por lo que “la disolución progresiva de la intervención del Estado y la búsqueda de una cierta legitimidad colocaron a la política social en el centro de las acciones gubernamentales. Por esta razón, el tema de la descentralización pasó a segundo plano en la agenda gubernamental y, salvo algunos esfuerzos aislados, la política regional y territorial tuvo un lugar marginal en el contexto nacional de las políticas públicas” (Gasca, 2009: 79).

Con los gobiernos de la alternancia de Vicente Fox y Felipe Calderón, en pocas palabras podemos caracterizarlos como dos administraciones que siguieron la inercia tratando sólo que no se les saliera de control el gobierno y sin ningunas novedades en cuanto a políticas de desarrollo urbano-regional, por lo que no hay nada relevante de destacar. Si bien en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) del gobierno de Fox, en su presentación, “considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional.” (PND 2001-2006: 12), en la parte que define su concepción y estrategia nos delata su inconsistencia por la falta de conocimiento o una visión muy simplista o ingenua de la realidad del país, al anotar que “la planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país.” (PND 2001-2006: 12).

Por su parte, el PND de Felipe Calderón, dentro de las siete estrategias que plantea ante el objetivo de “superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional” (PND 2007-2012: 121), están contenidos elementos básicos como, la coordinación intergubernamental, otorgando mayores competencias a estados y municipios, fortalecer las capacidades de los servidores públicos,

mejorar la infraestructura para enlazar las regiones e impulsar su financiamiento mediante la banca de desarrollo, el diseño de políticas públicas adecuadas a la dimensión espacial y el abaratamiento de las remesas (PND 2007-2012: 121-122), empero, en los hechos muy poco de esto tuvo su reflejo en la dinámica regional, y sólo se observa la inercia de los gobiernos anteriores; incluso acerca del difundido logro de Calderón sobre su mayúscula inversión en infraestructura, aunado a que no estuvo bajo la lógica del desarrollo regional, sus resultados han sido muy cuestionados por su ineficiencia y corrupción. En suma, una gran decepción de estos gobiernos panistas que ni en el aspecto del combate a la corrupción, como se esperaba de un partido de reciedumbre católica, no logró frenarla y, tal vez, hasta se haya incrementado. En lo relativo a la planeación urbana, los resultados tampoco son favorables. Desde que en México se inició el proceso de urbanización muy intenso y su consecuente incrementó de ciudades en la década de los cuarenta, “en 1948 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual promueve, entre otras cosas, el desarrollo de proyectos de planos reguladores.” (Chávez, 1996: 47). Estos planos reguladores fueron los incipientes instrumentos de planeación de las ciudades, pero muy limitados, ya que sólo contenían la traza urbana permitida y alguna zonificación para el equipamiento urbano; empero, no había ninguna sanción ante su falta de cumplimiento; además que la mayoría de los centros de población en los municipios carecían de ellos.

Más de tres décadas pasaron para que estos planos fueran mejorados con metodologías más consistentes y con el apoyo de urbanistas y arquitectos que se especializaron en otros países, pero, ahora ya no serían las deficiencias de estos medios de ordenamiento urbano, sino, por una parte, la embestida del capital inmobiliario por realizar sus grandes negocios y, por otra, la toma ilegal de terrenos por sectores sociales ante sus imposibilidades de acceder a una vivienda por la vía legal, han sido los factores que tienen en crisis a la mayoría de las ciudades, lo cual es el tema que abundaremos en este trabajo más adelante.

En realidad existen varios mecanismos para eludir o violar los ordenamientos urbanos. Si bien el artículo 27 le otorga al Estado la rectoría absoluta sobre el suelo, subsuelo y espacio, en el caso del suelo para uso urbano, al dejarse la facultad de ordenamiento al municipio, ésta no ha sido acatada en aras de lograr un crecimiento racional, sino que ha estado determinada por una serie de intereses que se conjugan entre diferentes actores y que por la vía legal o por otros caminos fuera de la legalidad, se consigue el uso del suelo requerido por los desarrolladores inmobiliarios, cuando el uso permitido es distinto.

Un caso de lo anterior, es una manera muy ingeniosa, pero ética y legalmente reprobable, en el que en algunas ciudades de Michoacán y en otros estados los promotores inmobiliarios o, en este caso simplemente lotificadores porque en un terreno adquirido obviamente a precios muy bajos, hacen el trazo de vialidades y división de predios, cuya venta la hacen sin ninguna autorización por parte del área responsable de desarrollo urbano, sin pago alguno y sin otorgar área de donación, por lo que desde la vertiente urbana es ilegal, pero que posteriormente el H. Ayuntamiento debe regularizar sin ningún pago, penalidad o castigo para el negociante inmobiliario.

La forma como opera es muy simple, ya que cuando los adquirientes de lotes se percatan que no hay ninguna autorización del fraccionamiento por parte de la autoridad, el vendedor mismo los conmina para que lo demanden, y al final el juez ante la comprobación que la compra-venta fue legítima, otorga el derecho a los nuevos propietarios e instruye a la autoridad para que se le regularicen los terrenos. El fraccionador no recibe ningún castigo pues aceptó ante el juez la venta de los lotes, o sea no hubo ningún fraude, y por su parte, el Ayuntamiento se queda con el problema de introducir los servicios públicos y buscar medios para designar algunas áreas para el equipamiento urbano. En suma, “con todo ello, **dentro del marco de la ley**, el propietario del fraccionamiento logró esquivar las obligaciones de ley a las que está obligado

todo promotor de fraccionamientos de cualquier tipo que estén previstos en la ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, que para el caso la ley prevé dimensionamiento de calles, dotación de servicios, cesión de áreas de donación además de la tramitología y costos.” (Nuñez Armando, 2010: 189)

Existen otras variantes para eludir la ley respecto a los usos del suelo y otros ordenamientos urbanos, en los que las autoridades municipales, en el mejor de los casos, están imposibilitados o muy limitados para hacerlos cumplir, por lo que coincidimos en la afirmación en el sentido de que “la planeación urbana en el país, por definición responsabilidad de los gobiernos locales, estados y municipios, ha sido escasamente positiva, si entendemos por positividad el acatamiento de sus prescripciones, en lo particular de la zonificación que consignan los planes de desarrollo urbano” (Rébora, 2000: 122). O visto de otra forma, “lo más significativo para la planeación urbana y la aplicación de la normatividad urbanística es la pérdida de los gobiernos locales, de instrumentos activos de aplicación de los planes, desmantelados por su carácter de límites a la libre acción del capital inmobiliario y los actores urbanos privados. (Brand, 2009:209)<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Tomado de Pradilla Cobos, Emilio. Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. Op. Cit.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Aguilar Barajas, Ismael.** Descentralización industrial y desarrollo regional en México. El Colegio de México, 1ª edic. 1993.

**Azuela, Antonio.** Expansión Urbana y transformación de las Instituciones Políticas. Tomado de I Asamblea de Representantes del D.F. Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México. Tomo No. 1: Expansión de la Mancha Urbana., 1ª edic. 1990.

**Brand Peter.** Compilador y editor. La ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, Neoliberalismo y Planeación. Universidad Nacional de Colombia. Medellin, 1ª edición, 2009.

**Cabrera Mendoza, Enrique.** Los Nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días. Hacia una Nueva Estrategia para la Descentralización. En Gaceta INAP.

**Castells Manuel.** La cuestión Urbana. Siglo XXI Editores, México, 1982.

**Cortez Yacila, Héctor.** Descentralización productiva y territorio. Bases teórico-conceptuales relacionados con la economía y el ordenamiento territorial. Concytec, Lima Perú. 2004.

**Cortes Yacila, Héctor.** - Descentralización productiva y territorio. Un enfoque de ordenamiento territorial desde la dimensión de las estructuras espaciales. Colegio de Tlaxcala, México, 1ª edic. 2006.

**Chávez de Ortega Estefanía.** Urbanismo en ciudades medias y pequeñas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª. Edición, 1996, México

**Fernández Edesio.** Regularización de Asentamientos irregulares en América Latina. Enfoque sobre enfoque de políticas del suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA. EUA, 2011.

**Garza, Gustavo.** La urbanización de México en el siglo XX. Edit. Colegio de México, 1ª. Edic., 2003.

**Garrocho, Carlos/Sobrino Jaime** (coordinadores), Sistemas Metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva, el Colegio Mexiquense-Secretaría de Desarrollo Social, México, 1995.

**Gasca Salas, José.** Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México. Textos monográficos. 10. Geografía regional y planeación territorial. Instituto de Geografía, UNAM. México, 2009.

**INEGI,** censos de 1910 a 2010.

**Iracheta Cenecorta, Alfonso y Smolka Martín,** Coordinadores. Los pobres de la ciudad. Lincoln Institute of Land Policy y Colegio Mexiquense, 2000.

**Jaramillo González, Samuel.** Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. 1ª reimpresión 2010.

**Juárez Neri, Víctor Manuel.** Desigualdad socioterritorial en México: 1980-2000: Bienestar, Población y Territorio; en Desarrollo: Formas y Procesos. Borges, César, Cortez, Fátima y Pones, Raquel. Edit Fundacao Konrad Adenauer, Fortaleza, Brasil, 2006.

**López Paniagua Rosalía.** Pobreza urbana y neoliberalismo en México. Formas de accesos a la vivienda y alternativas de política social. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1ª edic. 2004.

**Marx, Carlos y Engels, Federico.** La Ideología Alemana. Ediciones de Cultura Popular 10ª. Edic. 1979.

**Merino Huerta, Mauricio.** Algunos dilemas de la descentralización en México, en Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe. Colegio de México y Programa de Naciones Unidas (PNUMA), México, 1995.

**Núñez Alfaro Armando.** “El poder judicial en la operatividad de la planeación urbana en el estado de Michoacán al inicio del siglo XXI. (Caso de la conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza). Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Planificación, ESIA, IPN, 2011.

**Olmedo Raúl.** El poder comunitario en Tlaxcala. Editorial Comuna, México, 1995.

**ONU HÁBITAT,** SEDESOL Estado de las Ciudades de México, 2011. México, 2011.

**Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994,** México, 1988.



**Rodríguez, Victoria E.** La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2ª edición, 1999.

**Schteingart Martha y Solís Marlene.** Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial. INEGI, Colmex, UNAM, México, 1a edición, 1994.

**Schteingart, Martha.** Los productores del espacio habitable. Estado, empresa, y sociedad en la ciudad de México. El Colegio de México, 2001.

**Unikel Luis, Ruíz Chapeto y Garza Gustavo.** El Desarrollo Urbano en México. Ediciones de El Colegio de México; México, 1972.

**Vázquez V. J. Dionisio, Sánchez G. Ma de Lourdes y Hernández R. Ma de Lourdes.** Conocimiento para el desarrollo de Tlaxcala. Sociedad y medio ambiente Vol II, Colegio de Tlaxcala, México, 1ª edición, 2010.

**Villavicencio Blanco.** “Treinta años de vivienda social en la ciudad de México: nuevas necesidades y demandas”. En Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146(028), 1 de agosto de 2003.